

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (CIDIR) COMO NOVAS INSTITUCIONALIDADES NA BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Claudio Machado Maia
Idir Canzi
Dayana Mayer Cassol Zanella
Liamara Wagner Cavalheiro

Resumo: Este artigo busca analisar um exemplo de consórcio público como uma alternativa institucional ao desenvolvimento regional, a partir das contribuições do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária (CIDIR), cujo Estatuto social estabelece como finalidade o desenvolvimento, a implantação e a manutenção da infraestrutura rodoviária urbana e rural aos municípios consorciados. O CIDIR localiza-se na microrregião de Pinhalzinho, Oeste do Estado de Santa Catarina. A abordagem de análise descreve a interligação entre as ações do CIDIR e o contexto dos consórcios públicos como política pública para o desenvolvimento regional. Dentre os resultados de pesquisa, a partir da análise qualitativa e bibliográfica, e da pesquisa de campo, tem-se que: 1) os consórcios intermunicipais de infraestrutura rodoviária constituem institucionalidades na busca pelo desenvolvimento regional; 2) que as principais contribuições do CIDIR estão vinculadas às ações planejadas e executadas na área da infraestrutura rodoviária; 3) as suas ações estão vinculadas em maior grau à execução de malha viária pública, no âmbito da política pública de mobilidade urbana; 4) o CIDIR também possui ações vinculadas à área privada (ações limitadas pela lei de incentivo à indústria e comércio de cada município integrado); 5) as ações realizadas otimizam o melhoramento da mobilidade urbana e rural dos municípios. Conclui-se que a prática das ações planejadas e executadas na área da política pública pelo Consórcio contribui para efetivar o desenvolvimento da região de atuação, sobretudo, qualificando o processo de gestão, proporcionando e favorecendo o bem-estar da sociedade destinatária e beneficiária das atividades do consorciamento.

Palavras-chave: Consórcios Públicos Intermunicipal. Infraestrutura Rodoviária. Política Pública de Desenvolvimento Regional. Desenvolvimento Regional.

Introdução

Com os avanços no processo de descentralização político-administrativa no Brasil, foram criadas experiências de cooperação intermunicipal independentes ou induzidas pelos governos estadual e municipal. Neste contexto, e no âmbito dos governos municipais, há os consórcios públicos intermunicipais como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com a possibilidade de favorecer a solução de problemas comuns entre os



entes federados, aumentando a competência destes no suprimento de serviços públicos indispensáveis ao desenvolvimento dos municípios.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais surgem da necessidade da cooperação entre municípios para resolução de problemas em comum e são importantes instrumentos de política pública e de desenvolvimento regional, que se constituem da necessidade de os municípios organizarem-se politicamente para atender melhor as demandas da população através das políticas públicas das diversas áreas.

A Constituição de 1988 garantiu um significativo aumento da autonomia político-administrativa para os municípios, possibilitando o planejamento e a execução de políticas públicas próprias, diminuindo a dependência em relação ao Governo Federal e Estadual. Neste contexto, os municípios passaram a buscar novas possibilidades para a gestão dos recursos públicos e formas de organização de suas ações, incluindo o compartilhamento e a co-responsabilização na prestação de serviços públicos, entre os entes federados. A Lei 11.107/05, chamada Lei dos Consórcios, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 6.017 em 2007, estabeleceu novos parâmetros para a atuação consorciada intermunicipal.

Os consórcios públicos têm por objetivo a cooperação entre municípios, principalmente os de pequeno porte e que não possuem condições financeiras de ofertar os serviços públicos de forma individual, a fim de atender demandas próprias com maior eficiência e qualidade, realizando para isso ações conjuntas que beneficiam a população da região de abrangência. Estudos apontam que esta opção, quando bem gerenciada, é uma possibilidade de aumento da eficiência e da qualidade dos serviços ofertados, além de reduzir os gastos aos cofres públicos. É nesta perspectiva que o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária (CIDIR) se fundamenta e rege suas ações.

O referido Consórcio foi formalizado em 20 de abril de 2009, por meio do Protocolo de Intenções, assinado pelos Prefeitos Municipais de seis municípios consorciados, entre eles Pinhalzinho, Saudades, Nova Erechim, Águas Frias, Sul Brasil e Serra Alta e o objetivo principal era o de constituir consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, objetivando o desenvolvimento, implantação e manutenção da infraestrutura rodoviária urbana e rural dos municípios consorciados, por meio de pavimentação asfáltica. Este Consórcio teve como base legal a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, o Decreto Federal nº 6.017/2007 e Legislação Municipal pertinente a cada município consorciado.



Atualmente o Consórcio integra quinze municípios. Além dos citados, também fazem parte os municípios de Campo Ere, Saltinho, Bom Jesus, Modelo, Cunha Porã, Cunhataí, São Carlos, Aguas de Chapecó e Nova Itaberaba, todos pertencentes ao extremo oeste de Santa Catarina. O município sede do Consórcio é Pinhalzinho, onde está implantada a usina de asfalto, em função da localização central em relação aos demais municípios consorciados. A distância dos entes consorciados em relação a usina de asfalto é um fator determinante em função da logística e distribuição da massa asfáltica, que precisa, necessariamente, ser aplicada em uma determinada temperatura para que a qualidade do serviço seja garantida. Não menos importante, aspectos relativos ao deslocamento dos colaboradores e do maquinário para a confecção das obras de infraestrutura também são levados em consideração.

Para a pesquisa de campo realizada, tomou-se por base a análise qualitativa e bibliográfica, com desenvolvimento da abordagem do problema a partir dos seguintes questionamentos: a) Os Consórcios Intermunicipais de Infraestrutura Rodoviária se constituem como novas institucionalidades na busca pelo Desenvolvimento Regional? ; b) Quais as principais contribuições do Consórcio Intermunicipal CIDIR e como estas se vinculam às ações planejadas e executadas da infraestrutura rodoviária, entre os entes consorciados? ; c) O Consórcio Intermunicipal CIDIR possui maior abrangência em projetos públicos ou privados? ; d) De que forma são executadas as ações destinadas à área privada e qual o público que objetiva atender com esta prática?; d) As ações do CIDIR melhoram questões práticas como mobilidade urbana e rural, contribuindo para o desenvolvimento municipal e regional?

Por meio da abordagem bibliográfica, apontam-se algumas definições importantes em relação aos Consórcios e como podem tornar-se uma ferramenta relevante na busca pela eficiência da administração pública e para o desenvolvimento local e regional. Compreende-se como os Consórcios Públicos articulam-se dentro da política pública, a importância de suas ações de planejamento, execução, avaliação e monitoramento, e como a ferramenta Consórcio, quando bem executada, afeta o desenvolvimento regional e a vida de todos os cidadãos, independente de escolaridade, sexo, raça, religião ou classe social.

A etapa seguinte apresenta os procedimentos metodológicos adotados, juntamente com a análise dos dados e os resultados encontrados após a pesquisa.



Consórcios Públicos: Novas institucionalidades na busca pela eficiência da administração pública e para o desenvolvimento local e regional

Com a Constituição de 1988 os municípios e o Distrito Federal foram reconhecidos como entes federativos, com maior autonomia, receitas públicas descentralizadas. A ideia dos consórcios ganha força. Em 1990 a implementação dos consórcios de saúde foi prevista nas leis que regem o Sistema Único de Saúde (SUS) e trouxeram novas regras sobre a relação entre as esferas administrativas e sobre a transferência de recursos entre estas.

A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o art. 241 da Constituição Federal e introduziu conceitos relativos aos consórcios públicos, além de autorizar a gestão associada de serviços públicos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998)

Conforme Vinhas e Tupinambá (2011, p.4), anterior a Lei que rege os Consórcios Públicos, estes eram vistos como acordos não seguros, sem garantia de permanência e de obrigações assumidas por seus consorciados. Mesmo com o processo de redemocratização instituído pela Constituição de 1988, os consórcios intermunicipais não foram reconhecidos juridicamente. Porém, com a crescente organização regionalizada desta forma de gestão pública como uma prática que era desenvolvida no Brasil desde os anos 60, quando os municípios buscavam desenvolver estratégia de descentralização de poderes a fim de obter maior autonomia da governabilidade municipal, a modalidade de Consórcio Público Intermunicipais foi legalmente instituída em 06 de abril de 2005 com a criação da Lei 11.107, conhecida como a Lei dos Consórcios (RANDOLPH; BARBOSA, 2013).

“A chamada Lei dos Consórcios Públicos dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para uma gestão compartilhada de políticas públicas e institui o arcabouço legal e institucional” (RAVANELLI, 2010 p.17). Nesta, asseguram-se os formatos de consórcios públicos, que passam a ser um instrumento estável do ponto de vista jurídico, garantindo a continuidade dos consórcios mesmo que haja mudança dos gestores municipais.



A Promulgação da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios) estabeleceu regras gerais relacionadas aos consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. O conceito de consórcio público foi definido no artigo 2º, inciso I do anunciado Decreto:

(...) pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, Decreto Federal n.6017, 2017)

A partir desta regulamentação, os consórcios têm caráter público e passaram a obedecer as regras da administração pública, como contratação de funcionários por meio de concurso, prestação de contas de forma transparente, compras de bens e serviços por meio de licitação, entre outras.

Linhares, Messemerberg e Ferreira (2016), analisam a adesão ao consorciamento e ressaltam que se trata de um fenômeno novo, que ganhou expressão após a Constituição de 1988 e maior intensificação a partir da década de 1990. A Tabela 1 apresenta a evolução da legislação brasileira sobre o tema objeto, bem como os acontecimentos determinantes para a criação ou interferência direta sobre a efetivação dos consórcios públicos.

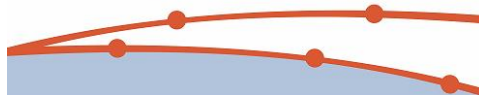
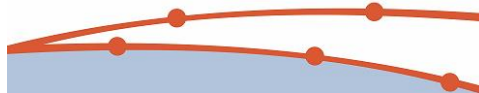


Tabela 1: Legislação e acontecimentos determinantes aos consórcios públicos.

ANO	LEGISLAÇÃO / ACONTECIMENTO
1824	Primeira Constituição Federal (Imposição do Imperador) – não fazia referência aos consórcios.
1891	Segunda Constituição Federal – os consórcios são constituídos como contratos.
1934	Terceira Constituição Federal – os consórcios são constituídos como contratos celebrados entre municípios ou entre estados. Era imprescindível a aprovação pelo Estado ou pela União respectivamente.
1937	Quarta Constituição Federal – os consórcios são reconhecidos como pessoas jurídicas de direito público.* *Esta referência ocorreu de forma indireta já que o termo “consórcio” não existia até esta data.
1946	Quinta Constituição Federal – Propõe o resgate da autonomia federativa.
1960	Iniciam os debates sobre desenvolvimento e a cooperação entre os entes federados.
1961	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul criam o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico da Região Sul (BRDE) e assim surge a primeira autarquia interfederativa do Brasil
1964	Golpe Militar – repressão política, centralização de recursos e supressão da autonomia federativa.
1967	Sexta Constituição Federal – os consórcios perdem a personalidade jurídica e são tratados como pactos de colaboração entre municípios, como “Associativismo Intermunicipal”.
1985 e 1986	A implantação das ações integradas de Saúde (SUS) e o debate sobre a reforma sanitária brasileira impulsionam a criação dos dois primeiros consórcios intermunicipais de saúde: o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de São João da Boa Vista (CODERG) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis no estado de São Paulo.
1988	Sétima Constituição Federal (Constituição Cidadã) – os municípios e o Distrito Federal são reconhecidos como entes federativos, maior autonomia à estes entes, receitas públicas descentralizadas, ideia de consorciamento ganha força.
1990	A implementação dos consórcios de saúde é prevista nas leis que regem o Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei n.8.080/1990 e Lei n.8.142/1990
1991 até 1996	As Normas Operacionais Básicas de Saúde e de Assistência à Saúde (NOB-SUS 01/1991, NOB-SUS 01/1993, NOB-SUS 01/1996 e NOAS 01/1991), trazem novas regras sobre a relação entre as três esferas administrativas e sobre a transferência de recursos entre elas.
1998	A Emenda Constitucional n.19, faz alteração no Artigo n.241 da Constituição Federal e introduz conceitos relativos aos consórcios públicos, além de autorizar a gestão associada de serviços públicos.
2005	Promulgação da Lei n.11.107/2005 (Lei dos Consórcios), que dispõem sobre regras gerais relacionadas aos consórcios públicos.
2007	Regulamentação da Lei dos Consórcios através do Decreto n.6.017/2007.

Fonte: Linhares, Messemberg e Ferreira (2016). Editado pelos autores.

A descentralização política, fiscal e administrativa, introduzidas a partir da Constituição de 1988 influenciaram decisivamente para a criação e adesão dos consórcios públicos. A partir de 1988, os municípios passaram a receber maiores recursos financeiros



e, conseqüentemente, ampliação das atribuições no provimento de serviços públicos bem como, autonomia política para a realização destes serviços.

Outro fator a ser considerado é de que entre 1988 e 2000, foram criados mais 1.438 novos municípios, ou seja, um incremento de 35% em apenas doze anos (TOMIO, 2002). Vale ressaltar, que não foram os municípios de grande porte que se subdividiram em unidades de grande e médio porte, mas sim, pequenos municípios que se desmembraram em unidades ainda menores. Neste sentido, cerca de 53% desses novos pequenos municípios brasileiros possuíam menos de 5 (cinco) mil habitantes e outros 26% contavam com um número de habitantes na faixa entre 5 (cinco) e 10 (dez) mil habitantes após sua criação (Confederação Nacional de Municípios – CNM, 2016).

Em se tratando de políticas públicas, elas não existem sem um processo de construção social. E, no caso dos consórcios públicos intermunicipais, estudos sobre a implementação em políticas públicas (MAIA e JOHNNY, 2016) possibilitam identificá-los como uma construção de técnicas de gestão a partir de uma atividade de execução coletiva que segue uma “regra do jogo” de componente cooperativo para se construir a política pública através de regras, procedimentos e estrutura organizacionais partir de comportamentos de resolução de problemas regionais concretos.

O Gráfico 1, demonstra que os picos de adesão ao consorciamento público se deram após 1988. Nos anos 90, em função das políticas públicas de saúde e nos anos 2000, depois da criação dos novos municípios, alavancados pela regulamentação dos consórcios públicos em 2007.

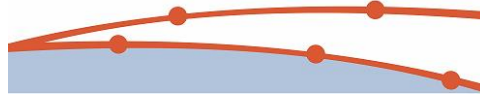
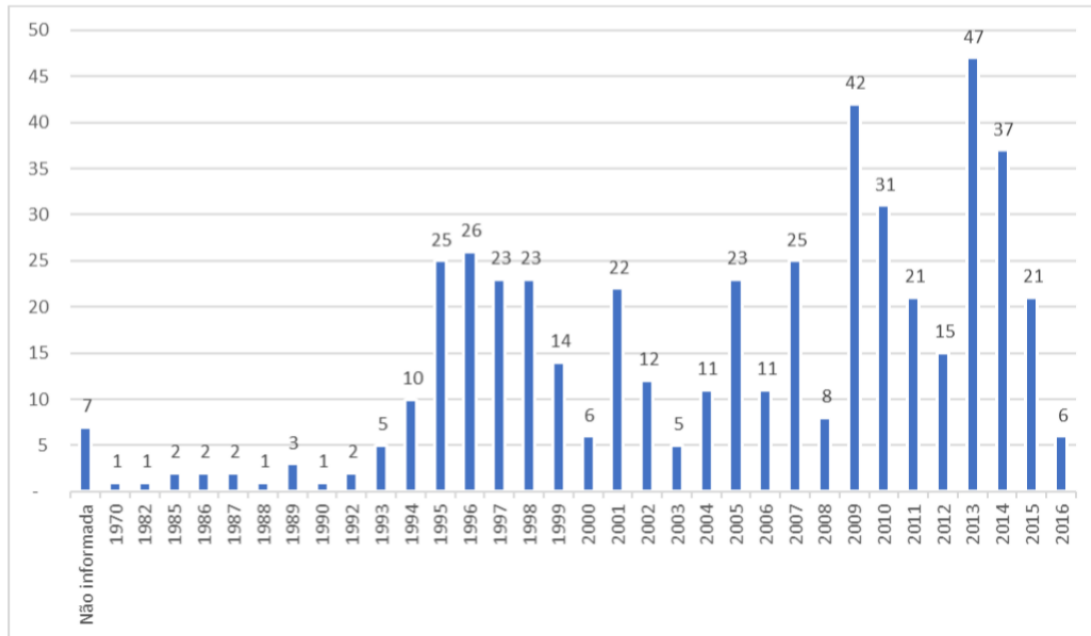


Gráfico 1: Representação dos Consórcios Constituídos por ano no país.

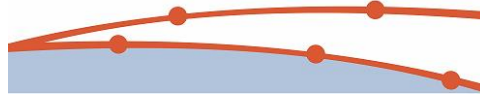


Fonte: Estudo Técnico sobre Consórcios Públicos – Confederação Nacional dos Municípios (2018).

Segundo Ravanelli (2010), essa forma de associação traz alguns benefícios aos entes consorciados, entre estes cita-se a ampliação dos valores referência para as modalidades de licitação, que são o dobro ou o triplo para os consórcios públicos, dependendo do número de consorciados; a redução dos limites mínimos de contrapartida exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as transferências voluntárias da União; além de permitir a abertura de linhas de crédito diretamente para os consórcios públicos, sem passar por outro ente federado. No entanto, uma das premissas questionadas trata da transferência de recursos da União ao Consórcio, que exige regularidade fiscal de todos os entes consorciados que, além de causar constrangimentos, às vezes torna-se um empecilho para que o recurso seja liberado.

De qualquer modo, esta forma de associação tem por caráter fundamental a conjugação de esforços para atender às necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos vivenciado pelos municípios:

Pode-se dizer, que grande parte dos municípios brasileiros não possui ainda condições efetivas de exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, tampouco sua autonomia. Isto se reflete mais explicitamente na dependência em relação às transferências intergovernamentais da grande maioria dos municípios brasileiros, em razão

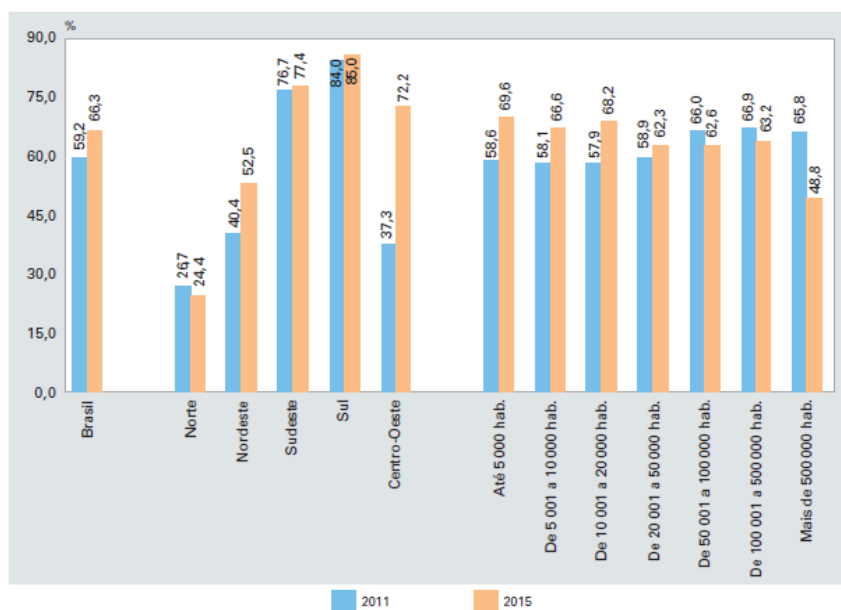


do exercício pouco efetivo da gestão fiscal, da reduzida capacidade de tributação do território ou até mesmo da simples renúncia a esta atribuição constitucional (RAVANELLI, 2010, p.13).

Além de ser encarado pelos municípios como uma solução conjunta para sanar problemas comuns, o consorciamento trata-se ainda de um estímulo, um instrumento de articulação das políticas públicas, que possuem maior probabilidade de serem executadas de maneira técnica e eficiente, com a possibilidade de coordenar a ação entre diversos entes federativos, abrangendo uma parcela maior da sociedade.

O Gráfico 2 apresenta dados referentes ao consorciamento de entes em nível de país, de regiões e de municípios por número de habitantes. É possível observar que houve um crescimento no percentual de municípios brasileiros que participam de pelo menos um consórcio público, passando de 59,2% (3.295 municípios) em 2011 para 66,3% (3.691 municípios) em 2015, ou seja, um incremento de 7,1% em quatro anos.

Gráfico 2: Consórcios públicos (2011/2015)



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2016).

Atualmente, no país, há 4.081 municípios que participam de pelo menos 01 consórcio público, ou seja, em três anos esse percentual passou de 66,3% para 73,3%, acréscimo de 7% nos municípios participantes (HENRICHS, 2018).



Dentre os municípios, observa-se que entre os que possuem população de até 50.000 habitantes, os consórcios públicos continuam apresentando crescimento. Em contraponto, nos municípios com população acima de 50.000 habitantes, houve um decréscimo deste tipo de associação.

Essa redução pode dar-se em função de dois motivos principais: O primeiro pressupõe que os municípios considerados de médio e grande porte, por sua natureza, conseguem captar recursos não apenas da União, mas também de parcerias público-privadas, trazendo novas dinâmicas para a implementação de planos relacionados ao desenvolvimento local. O segundo ponto que deve ser levado em conta, relaciona-se ao fato de que normalmente esses grandes municípios estão localizados próximos a outros pequenos municípios, tornando-se um município-polo. Em função da diferença de estrutura (populacional, técnica e financeira) entre eles, as demandas também divergem, fazendo com que o consórcio passe a não ser mais uma alternativa viável para o município de grande porte, que passa a buscar outras alternativas para resolução dos problemas enfrentados.

De acordo com dados do Observatório dos Consórcios (2017), existem em Santa Catarina 50 consórcios públicos ativos que prestam serviços em diferentes áreas temáticas. A Saúde é a área com maior número de consórcios, assim como no país, com 14 associações. As demais dividem-se entre Turismo, Saneamento, Gestão de Resíduos, Meio Ambiente, Segurança, Transporte, Informática e Infraestrutura, esta última, tema do presente artigo, conta com dois consórcios no estado, dentre eles o CIDIR - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária, objeto desta pesquisa.

Como ressalta Ravanelli (2010), a promoção do desenvolvimento local está cada vez mais sendo colocada como uma tarefa a ser realizada no âmbito do espaço sub-regional, onde podem ser articulados e fortalecidos os fluxos econômicos e sociais. Sob este viés, se pretende identificar de quais maneiras o Consórcio CIDIR tem auxiliado no desenvolvimento dos seus entes federados e da região em que está inserido.

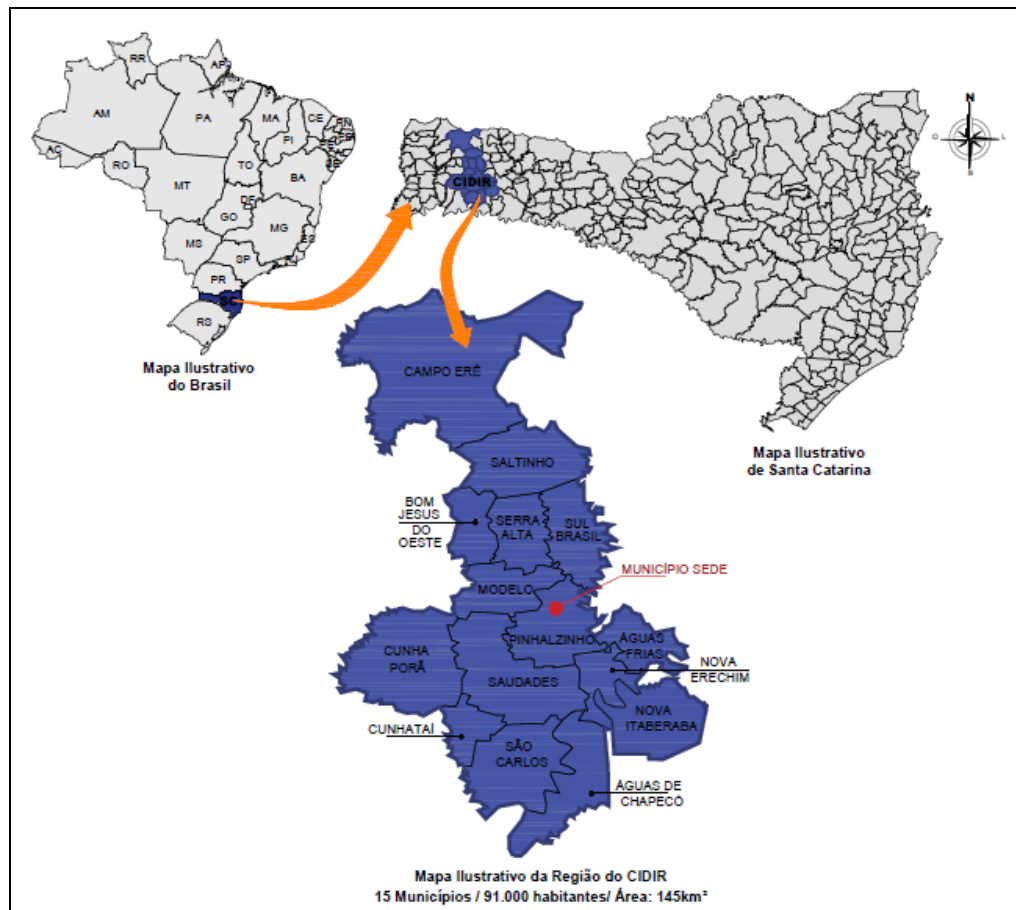
A atuação do CIDIR como consórcio intermunicipal

Embora existam algumas experiências com consórcios intermunicipais na região que apontem os benefícios desta prática, é importante compreender como as ações cooperadas do CIDIR, estruturadas de forma integrada entre os municípios, se articulam em

suas especificidades, produzem resultados aos municípios que fazem parte do consórcio e que estas práticas estendem-se, além dos resultados individuais de cada ente consorciado, influenciando no desenvolvimento da região.

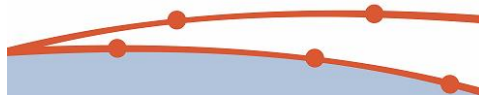
Analisando contextualmente, o Oeste de Santa Catarina é basicamente composto por municípios de pequeno e médio porte, com poucas exceções. A economia é baseada, principalmente, na agricultura, pecuária, agroindústria ou às atividades complementares a elas, embora nos últimos anos tem-se observado o despontar de uma diversidade industrial na região.

Figura 2: Contextualização da Região do CIDIR



Elaboração: Dayana Mayer Cassol Zanella (2019).

É neste cenário que o CIDIR está inserido, no município de Pinhalzinho, região central dos entes consorciados onde encontra-se a usina de asfalto, como estratégia, já que a massa asfáltica saí da usina a 160 graus Celsius e precisa chegar ao destino para



aplicação em uma temperatura mínima de 140 graus Celsius para garantir a qualidade dos serviços prestados, além de sua localização ser fundamental para atender logisticamente de forma igualitária a todos os municípios consorciados.

Formado por municípios com população entre 1.882 habitantes, como Cunhataí e 16.332 habitantes, como é o caso de Pinhalzinho, atende uma população total estimada em aproximadamente 91.000 pessoas (IBGE, 2010), que residem em uma área de 2.187km². Trata-se de uma região com renda per capita média de 2,08 salários mínimos, maior que a média estadual e nacional, respectivamente 1,7 e 1,35 salários mínimos (IBGE, 2017).

Tabela 2: Dados básicos dos municípios integrantes do Consórcio CIDIR

MUNICÍPIO	FUNDAÇÃO	POPULAÇÃO	ÁREA (KM ²)	DENSIDADE	RENDA*	IDH**	DISTÂNCIA DA SEDE***	ECONOMIA
PINHALZINHO	1961	16.332	128,159	127,44	2,20	0,783	0,00	INDUSTRIA, LEITE
CAMPO ERÊ	1958	9.370	479,093	19,56	1,90	0,690	68,80	AGRICULTURA, INDUSTRIA, IMPLEMENTOS AGRICOLAS, PECUARIA
SALTINHO	1997	3.961	156,331	25,34	2,00	0,654	41,40	AGROPECUARIA
BOM JESUS DO OESTE	1995	2.132	69,093	30,86	2,30	0,712	26,20	AGRICOLA
SERRA ALTA	1989	3.295	92,348	35,68	1,80	0,773	22,00	AGRICULTURA, INDUSTRIA MOVELEIRA
SUL BRASIL	1991	2.766	112,872	24,51	1,90	0,707	32,80	AGRICULTURA, INDUSTRIA MOVELEIRA
MODELO	1961	4.045	91,106	44,40	1,90	0,760	14,20	AGRICULTURA, INDUSTRIA, LEITE
CUNHA PORÃ	1958	10.513	217,915	48,24	2,20	0,742	36,10	AGROPECUARIA, INDUSTRIA, LEITE, COOPERATIVA
SAUDADES	1961	9.016	206,596	43,64	2,10	0,755	11,20	AGROPECUARIA, INDUSTRIA, COMERCIO
CUNHATAÍ	1995	1.882	55,768	33,75	1,80	0,754	24,50	AGRICOLA
SÃO CARLOS	1954	10.291	161,300	63,80	2,00	0,769	38,30	AGRICOLA
AGUAS DE CHAPECÓ	1962	6.110	139,832	43,70	2,10	0,713	41,00	AGRICOLA
NOVA ERECHIM	1964	4.275	64,892	65,88	2,00	0,765	11,00	AGROPECUARIA, INDUSTRIA MOVELEIRA, ALIMENTOS
AGUAS FRIAS	1991	2.424	74,14	32,69	2,70	0,745	17,00	AGROPECUARIA
NOVA ITABERABA	1981	4.267	137,547	31,02	2,30	0,736	26,40	AGROPECUARIA
TOTAL		90.679	2187,0					
MÉDIA		6.045	145,80	41,46	2,08	0,74	27,39	

* A renda é representada em salários mínimos por habitante;

** IDH = Índice de Desenvolvimento Humano;

*** O município sede é Pinhalzinho/SC;

Fonte: IBGE - Panorama Municipal, Censo 2010. Modificado pelos autores.

Embora estes municípios sejam ativos economicamente, tenham a maior parte da população empregada e tenham um IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) considerado elevado, ainda assim existem grandes dificuldades na implementação de políticas públicas,



em função dos recursos que demandam. No caso da prestação de serviço público voltado à infraestrutura viária, os municípios esbarram em questões técnicas, pois não é todo município que dispõe de profissionais capacitados para elaboração de projetos e fiscalização de obras com esta finalidade; e também em questões financeiras, pois a matéria prima para execução das obras e o maquinário necessário, desde a usina de asfalto até os caminhões, comportam um montante considerável para que os municípios abarquem de modo individual. Como alternativa para solucionar estes impasses, por meio da implementação de uma política pública, em 20 de abril de 2009. Por meio do Protocolo de Intenções foi criado o CIDIR – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária, regulamentado em 2012.

WU et al. (2014), aponta que a tarefa de implementar uma política pública é um processo dinâmico, que envolve riscos e verificação constante dos objetivos, e é também

uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular (WU et al. 2014, p.98).

O CIDIR foi inicialmente composto pelos municípios de Pinhalzinho, Saudades, Nova Erechim, Águas Frias, Sul Brasil e Serra Alta, com o interesse comum de constituir um consórcio público com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, objetivando o desenvolvimento, implantação e manutenção da infraestrutura rodoviária urbana e rural dos municípios consorciados, o uso racional dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente, nos termos da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, o Decreto Federal no 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e a Legislação Municipal pertinente a cada município consorciado. Com o passar dos anos e a efetivação dos serviços prestados, houve adesão de outros municípios ao consórcio, atualmente com 15 membros consorciados, todos situados na região do extremo oeste de Santa Catarina. O interesse de outros municípios ingressarem no consórcio CIDIR, pode ser analisado como um fato positivo, pois demonstra o êxito nos serviços prestados e a importância do mesmo para a região de abrangência.

Entre as finalidades do consórcio CIDIR pode-se citar:

- I) Contratação e/ou execução de serviços de infraestrutura rodoviária urbana e rural para os entes consorciados; II) Instalação de usina de beneficiamento asfáltico e britagem; III) A gestão associada de serviços públicos decorrentes deste consórcio; IV) A prestação de serviços, inclusive



de assistência técnica a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes associados; V) Produção de informações ou de estudos técnicos; VI) Desenvolver, de acordo com as necessidades e interesses dos consorciados, ações conjuntas para aquisição de matéria prima, matérias e/ou equipamentos para atendimento do objeto do Consórcio; VII) Criar instrumentos de controle, avaliação e acompanhamento dos serviços prestados aos municípios consorciados. (Estatuto do CIDIR, 2009).

A atual gestão do CIDIR, em entrevista concedida, cita como benefícios dos entes participantes à diminuição de gastos do dinheiro público, pois há a redução de custos entre 40% e 60% para execução da pavimentação asfáltica, a agilidade na execução das obras, a supervisão direta por equipe técnica capacitada, qualidade do serviço prestado e a celeridade nos processos licitatórios. Ainda, registra-se que toda intenção de adesão ao consórcio é levada à Assembleia, que discute sobre a possibilidade de integração, levando em conta, principalmente a distância do município sede, já que se trata de um fator determinante para êxito dos serviços prestados. Fato que demonstra a seriedade com que é encarada a gestão da política pública pelos entes consorciados envolvidos no CIDIR. O aporte financeiro de cada município integrante ao consórcio é de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), pagos na adesão, destinado à aquisição e manutenção das máquinas e equipamentos. Para financiar a execução dos projetos listados no Protocolo de Intensões, os recursos podem ser próprios, ou seja, do município solicitante, mediante previsão orçamentária anual ou ainda por meio de emenda parlamentar.

De acordo com Souza (2006), as últimas décadas têm apontado a importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação, avaliação e monitoramento. Neste cenário, ganha força as redes de cooperação, dentre elas a ferramenta dos Consórcios Públicos.

O principal serviço prestado pelo CIDIR aos entes consorciados é a pavimentação asfáltica pública e privada. As obras públicas dominam o quadro de ações e se realizam mediante cronograma orçamentário aprovado pela Câmara de Vereadores e projeto de infraestrutura próprio de cada município. Após o projeto ser aprovado pelo técnico responsável do CIDIR, este passa a compor as ações a serem executadas pelo Consórcio. Quanto à pavimentação privada, executada em menor número, refere-se exclusivamente às obras que atendam as Leis de Incentivo à Indústria e Comércio de cada município, exemplificadas pela pavimentação nos pátios de empresas privadas, que, de maneira indireta, atendem a população de modo geral, no que tange ao emprego e renda.



Concomitantemente a prestação de serviços a que se destinam, os consórcios públicos estimulam o desenvolvimento social e econômico dos municípios integrados e das regiões de abrangência onde estão inseridos. No caso do CIDIR, em relação ao desenvolvimento social, pode-se citar a melhora da qualidade de vida e dos padrões de mobilidade da população, principalmente para os pequenos agricultores, proporcionando facilidade e rapidez no acesso à zona urbana, bem como a perspectiva de diminuição do êxodo rural, já que a pavimentação é um dos facilitadores da mobilidade e da acessibilidade. Situações que podem ser verificadas na prática com o discurso das pequenas ações, porém, que somadas ao todo são de grande importância, como o relato do Sr. A.A., quando afirma “que agora os filhos podem ir para escola limpos, já que não tem mais barro ou poeira até chegar à parada de ônibus para pegar o transporte para a Escola”.

No que tange os aspectos econômicos, reflete a valorização imobiliária, principalmente das pequenas propriedades rurais, a melhora na logística e maior agilidade na distribuição dos insumos que atendem às propriedades que trabalham com a agricultura, agropecuária, avicultura, suinocultura, que são a base econômica da região de abrangência do Consórcio CIDIR. A facilidade no escoamento da produção é outro fator que deve ser considerado, pois trata-se de um benefício que abrange tanto as propriedades rurais e suas empresas integradoras, quanto às indústrias da região, que fazem rotas diárias para a coleta e distribuição dos produtos a serem manufaturados e comercializados para todo o país e exterior.

De acordo com HENRICHS (2016), a contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional, é de que “os consórcios intermunicipais funcionam como estratégia para o desenvolvimento integrado, pois se valem de mecanismos que oportunizam a implementação, gestão e execução compartilhada de políticas públicas para resolver problemas de vivência comum” e que ações consorciadas trazem a expectativa de um novo jeito de governar que respeita uma qualidade na capacidade técnica-financeira, possibilitando a concretude de ações contínuas e a sustentabilidade das metas comuns aos municípios consorciados, dando voz a uma gestão que prima pelo diálogo, pela negociação, cooperação e colaboração para a solução de problemas públicos regionais e que, infelizmente, não poderiam ser resolvidos por meio de ações isoladas.

Segundo LIMA (2006), um dos grandes objetivos a atingir mediante o desenvolvimento regional seria o progresso equilibrado de todas as regiões, por meio da



oferta de bens e serviços básicos em condição de acesso razoável à toda a população, este desenvolvimento proporcionaria ainda, a médio e longo prazo, a oportunidade de um desenvolvimento econômico adequado, reduzindo os desequilíbrios da renda pessoal e regional.

Um diagnóstico elaborado pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM) sobre a situação das estradas de Santa Catarina aponta que mais de 70% das rodovias estaduais estão danificadas ou se encontram em péssimo estado de conservação. Devido à importância da malha viária estadual para fins econômicos e sociais, o governo e os municípios estão formando parcerias para a contínua manutenção e conservação da infraestrutura viária. De acordo com material divulgado pela imprensa estadual “Com a parceria, os municípios organizados em Consórcios poderão assumir a manutenção das rodovias com base em termos de cooperação e de garantia com o Governo do Estado”. Na oportunidade, foi citada como exemplo, a experiência da usina de asfalto do município de Pinhalzinho, implantada em 2012 por meio de consórcio de municípios, o CIDIR.

Desta forma, evidencia-se a importância do consórcio CIDIR para cada um dos municípios, principalmente para o desenvolvimento regional, pois além de efetivar a prestação de serviços públicos que seriam inviáveis de forma individual, aumenta o acesso à oportunidades da instalação de novos empreendimentos, rurais e urbanos, ampliando a oferta de emprego e renda e, conseqüentemente, aumentando o poder aquisitivo da população e a melhoria da qualidade de vida.

Considerações finais

A pesquisa evidenciou que os Consórcios Intermunicipais de Infraestrutura Rodoviária se constituem como novas institucionalidades na busca pelo Desenvolvimento Regional. Quanto a atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária (CIDIR), foi constatado que este contribui significativamente para o desenvolvimento e fortalecimento dos entes consorciados e da região onde está inserido, principalmente, no que tange aos aspectos de execução da infraestrutura viária rural e urbana. Também, restou evidenciado de que o CIDIR executa ações voltadas à iniciativa privada, consoante previsto nas Leis de Incentivo à Indústria e Comércio dos municípios consorciados, refletidas, prioritariamente, na execução de pátios industriais. Ainda, a pesquisa serviu para demonstrar que a maior efetivação de ações e serviços pelo CIDIR



estão relacionados à mobilidade urbana e rural, atuando como política pública, favorecendo o transporte de pessoas e produtos, além de facilitar a acessibilidade aos municípios consorciados.

Desta forma, a pesquisa apurou que o conjunto de ações desenvolvidas pelo Consórcio CIDIR estão de acordo com as proposições estabelecidas no Estatuto Social; tratam-se de operações permanentes e em crescimento demonstrado pelo interesse de adesão de novos municípios; otimizam o melhoramento dos entes consorciados, a mobilidade urbana e rural; contribuem para o desenvolvimento regional.

Referências

BALDISSERA, Darlan Sampietro. **Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. Rio de Janeiro, 2015.

BECKER, Dinizar Fermiano. A Economia política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo. **REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 6. n 3. p. 1-158, set/dez. 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: << www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 22 out. 2018.

CANZI, Idir. A Práxis da Produção do Espaço Jurídico - Político Glocal pelos Municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). **Revista Seqüência**. n.78. abr.2018.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Consórcios Públicos interfederativos: a busca da eficiência da administração pública**. Disponível em: <<www.ambitojuridico.com.br>>. Acesso em 22. Out. 2018.

Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária (CIDIR). **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Infraestrutura Rodoviária** adequado à Lei Federal n. 11.107/2005 e ao Decreto Federal n. 6.017/2007. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Pinhalzinho, 20 abr.2009.

Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a **Lei n. 11.107**, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>>. Acesso em: 16 Nov. 2018.

FECAM. Com mais de 70% das Rodovias em más condições, manutenção poderá ser feita via usinas de asfalto. Disponível em: <<<https://www.fecam.org.br/noticias/index/ver/codMapaltem/74947/codNoticia/545353>>>. Acesso em 28 abr. 2019.



FONTELLES, Mauro José. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. Lilacs: **Revista Paranaense de Medicina**, jul/set. 2009. Disponível em <<<http://files.bvs.br/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>>>. Acesso em 18 nov. 2018.

HENRICHES, Joanni Aparecida. A contribuição dos Consórcios Públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**. Toledo, v.20, n. 1, p. 8-25, jan./jun. 2016.

HENRICHES, Joanni Aparecida. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros – estudo técnico. Confederação Nacional de Municípios (CNM). 2018. p.49. Disponível em: www.cnm.org.br. Acesso em 28 Abr.2019

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2015, Rio de Janeiro, 2016.

Lei n.11.107, de 06 de abril de 2005. Dispões sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <<www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 out. 2018.

LIMA, Antônio Ernani Martins. A Teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre. Ano 24, n.45. p.65-90, março/ 2006. Disponível em <<<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10848/6440>>>. Acesso em nov.2018.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSEMBURG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do Século XXI. **Boletim de Análise Político Institucional**. n.12, Julho a dezembro de 2017.

MAIA, Claudio Machado. GRANDO, Johnny Luiz. Metodologia para definição de tipologias de políticas públicas, para entender a elaboração, implementação e avaliação. **Revista Colóquio do Desenvolvimento Regional**. v.13. n.2. p.159-178. jul/dez.2016. Taquara/RS, Brasil.

Observatório dos Consórcios Públicos. Disponível em: <<www.ocpf.org.br>>. Acesso em: 22out.2018.

RANDOLPH, Rainer; BARBOSA, Gabriel de Souza. Consórcios **Intermunicipais e Desenvolvimento Regional** – potencialidade ou apenas promessa? “Política e Planejamento Regional. Uma Coletânea”, 2013, p.180-191.

RAVANELLI, Paula. Consórcios Públicos: Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.



VINHAS, Letícia Pinto; TUPINAMBA, João Carlos Derzi. **Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional.** In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. 4, 2011, Brasília. Anais...

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLET, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Brasília: ENAP, 2014.